



# 淺談台灣人權教育的發展： 回顧與前瞻

●張茂桂／中央研究院社會學研究所兼任研究員

## 壹、前言

伴隨台灣自由化、民主化、主體自決的腳步，人權教育的發展是從無到有，從禁忌到開放的過程；這也等於在說，人權教育是台灣經歷政治人權、社會人權等民主前輩的打拼，教育界再接再厲的後續成果。這篇短文將對於台灣人權教育發展脈絡進行分期回顧，指出諸多的外部轉折，如何影響或推動了人權教育的發展，如何既構成限制又同時創造契機，最後將指出其所面臨的挑戰。

在1987正式解嚴之前，台灣的義務以及高中教育，一直受黨國的嚴密支配。這種支配的情形，實自1960年蔣介石修改《臨時條款》、凍結憲法成為實質的終身總統，並藉機剷除「自由中國」等異議分子之後而加劇。因為深知政權鞏固有賴於國民的持續效忠與支持，故對「義務」以及高中階段教育的管制與指導，也更為直接、嚴密（嚴重）。如今社會上五、六十歲以上長者所熟知的「三民主義」、「中國（華）文化基本教材」、「公民與道德」的德行教育，以及「四維八德」、「禮義廉恥」、「青年守則」等等，實都源自於蔣介石的親手擘劃，而當時施政的目的，一方面標榜「堂堂正正的中國人」的民族主義教育，而實質上則在培養黨國不分、效忠領袖的思想與政治觀點。<sup>1</sup>

在此時期，學校學生的生活管理，校規與秩序，也都必須符合傳統的威權治理，學生被要求尊師、服從權威，透過制服、儀容檢查，升旗、週會、軍訓護理課，進行類軍事化的儀式與管制，而體罰與惡補常常在名義上被禁止但實質上則被廣泛允許（如果不是鼓勵的話）。在這樣的高壓治理下，不要說具有現代普世性質的人權教育不可能存在，甚至連基本的三民主義中「民權主義」標榜的主權在民的概念，也被迫讓位給更具優先性的「民族主義」。

教育作為一種社會功能體系的存在，事實上不太可能完全獨立於其他社會體系，例如家庭、法律、政治、經濟體系之外存在，而上述的教育問題，一直和大環境、時代氛圍連動整合，故一直到1987年解嚴之後，甚至到1994年，經過由下而上的教育改革運動之後，才有緩慢推動改變的空間。以下我們可以分四個時期，加以描述。<sup>2</sup>



## 貳、人權教育發展的分期與脈絡化

### 一、開創時期（1994-2000）

至於此一階段人權教育的「上游」發展，則要提到1994年由下而上的「教育改革」社會運動以及第七次「全國教育會議」。現今雖然很多人批評1994年教育改革是災難，特別是沒有預見到台灣出生率的下降速度如此之快，影響如此之大，但此外的其他很多評論，都難說客觀。無可否認，批評者至少常忽略了1994年教改的最大成就，就是把教育從過去的黨國束縛、校園管制做了總檢討，廢止部訂統編版教科書、師資培育等一元化的教育政策，朝向逐步開放的政策。另外一個重大成果，則是教育的法制化，通過《教育基本法》（1996年公布），此舉不但保障了學生的受教權，更明訂教育目的之一為「促進人權尊重」，大大削弱了以往政府可以恣意直接指導、干預教育的可能。

但此人權教育的上游的發展，對於下游實際推廣的助益相當有限，可說交了白卷。例如，在1998年公布的「九年一貫課程綱要」中，雖曾嘗試將「人權議題」列為「重要議題」，但並無具體將課綱轉化為課堂教材、教法的實踐策略，但成效極為有限。在此時期，幸好有先行的民間組織，例如台灣人權促進會（1984年成立），由作家、政治犯柏楊具名發起成立的「人權教育基金會」（1994年成立，執行長為陽明大學周碧瑟教授），以及東吳大學曾在美國紐約大學教授國際人權教育的黃默教授（後成為東吳大學張佛泉人權研究中心，2001年成立時的首任主任）等幾位，在1990年代後期，結合了湯梅英教授（台北市立教育大學），展開開創性的實作推廣。先進等在獲得國科會計畫經費與台北市教育局的支援下，邀請數十位台北市的國中小學老師參與，以培力工作坊的方式發展人權法治教育的實驗教材，開創展開小型的、班級的人權課程推廣與實驗。

而人權教育之所以能在此一時期台北市國中小嘗試性的展開，主要是拜民進黨的陳水扁入主市長（1994-1998）之後所帶來的新的民主法治氣象，以及當時教育局長吳英璋（台大心理系教授）的認同支持。不過，就整體而言，此一時期的社會或教育界對人權教育的關注、落實，不但很猶豫，甚至常見懷疑的聲浪。大家仍常受到新「發展型威權國家」的意識形態的影響，除「懷念蔣經國」以外，也受李光耀所謂的亞洲文明不適合西方的民主人權，認為國家應推動有儒法倫理與家庭價值特色的「亞洲價值」的宣傳。

### 二、人權教育前進校園（2000-2008）

人權教育正式成為各級教育內容、體制的一部份，除了前期的發展之外，就是2000年政黨輪替，民進黨的陳水扁成為第一任非國民黨的民選總統。陳水扁出身黨外，是為「美麗島事件」辯護的人權律師，同時他也受到台灣人權協會人權工作者黃文雄的影響，以「人權立國」開創新局，遵守世界人權潮流，將國家納入國際人權體系，促使國際人權法典國內法化，成立國家人權委員會等願景。

但如眾所皆知，當時民進黨執政處於「朝小野大」的局面，很多施政願景無法順利

開展；時至陳水扁的第二任期（2004-2008），更是飽受內外衝突與壓力，面臨更多阻礙。其擬議中的「國家人權委員會」最終也無法如願（依法）誕生，而執政黨對於人權議題的執著，反而成為朝野攻防的熱點，不但無法形成跨黨派的共識，反而成為執政的少數黨被攻擊的顯著目標。

即便如此困難，但教育部仍然在其法定權限範圍，於2001年成立了「人權教育委員會」（2005年改組為功能限縮的「諮詢小組」），廣邀學者專家共同各項方案，通過了包括人權教育《十年計畫》、《公民教育實踐方案》等，但政治上的無力，無法找到可供落實的政策工具，使得這些規劃能達成的效果有限。而實際上可值一提的發展，是人權教育終於得以依賴「課綱」制度的規範力量，創造出「可以」進入校園的契機。

標準版（統編版）教科書的退場，各書商依據市場競爭以及「一綱多本」的審議機制，使得「課綱」的規範力道得以擴大。在這種情形之下，人權教育一直是為九年一貫課程綱要的「重大議題」之一（有時又稱為「新興議題」、「重要議題」）。但所謂「重大議題」，並非實際課程，議題要如何要整合、融入到既有的學科中，有哪些重要內容，教學現場既缺乏指引也缺乏推動力量。<sup>3</sup>

這個「空白」問題，一直到2008年至2009年間，因為林佳範（台灣師範大學教授）投入後，才真正完成國中小階段的「人權教育」的學習內容、重點。這對於人權教育的學習的國教藍圖，打下一個好的知識基礎。而此時另外的一個成果，就是開始建構人權師資培訓，這主要是透過教育部的「人權教育中央輔導團」（及縣市輔導團）的計畫進行。<sup>4</sup>各級教師終於可以有材料，有一些專業人力，可以展開推廣活動。但是「重大議題」並無硬性時數要求，沒有「真的」課程名稱，一切都必須依賴學校、教師是否願意主動承擔，「融入」教學（就是再將人權學習，和科目的學習，結合一起進行，但基本上仍以科目的學習為主）。實際的情況經常是：教師研習的成效可觀，但課堂教學推廣的成效很難評估。

另一方面，相對於國中小的「議題融入」不易，普通高中課程則出現了較有利的轉折，就是高中階段的新的「公民與社會」學科必修、選修課綱的推出（2006年開始，又稱「95課綱」）。當時在教改團體與教育部杜正勝部長的大力推動下，「公民與社會」科成功取代了過去以「三民主義」作為學生的社會科學以及政治社會化課程。高中階段學生有機會開始學習人性尊嚴、基本權利的普世性、公民作為行動主體、法治與反抗、憲法與人民權益保障等等重要的知識內容（雖然不一定能自動帶出實踐的效果）。至此，新一代有民主法治與人權素養知識的公民，得以有可能在校園中誕生。這種可能，在下一時期的「高中生反微調課綱」運動（2015-2016年）時，得到直接的證明。

綜合而言，此一階段，得力於教改運動以及政黨輪替的效益，人權教育得以正式進入校園，但推動情形不一定理想，且高中與國中小的情形，也有差別。一般而言，繼續

阻撓人權教育推廣的阻礙仍在：一、和前期一樣，政黨鬥爭淹沒了人權教育的重要意義，社會上缺乏共識支持；二、面對教育的各種學科的學習份量、升學的日常壓力、學生負擔，學習效果有很大落差；三、教育行政部門，包括校方學生管理者的猶豫或不支持，這除了擔心黨同伐異進入校園之外，過去威權傳統或者品格規訓傳統仍非常頑強。校園治理的規範以及各種學生事務管理改變非常緩慢。以上因素導致教師們不但沒有正面誘因採取主動行動融入教學，反而只剩下更大的「不要自找麻煩」的規避誘因。

### 三、對峙、停滯與突破（2009-2016）

2009年台灣發生第二次政黨輪替，馬英九代表國民黨重返執政，並享有立法院的多數優勢。和此有關的發展，為兩岸關係得到快速進展，而和教育有關的改變，就是刺激了保守的中華（中國）民族主義、相對保守的文化傳統、階層價值的復甦，以及少部分保守派對於性別人權（平等）、族群多元尊重等進步價值的激進反撲，亦即所謂「撥亂反正」之舉，這對於如何在教育現場推動具有進步意識的人權教育，構成額外困難。例如，反對人權教育者不斷這樣的言論：「教育不要談政治」，「課堂不能被政治污染」；也有將「人權」與「權利」意識當成負面教育，認為「民主不能當飯吃」，並藉少數學生行為的案例為理由，鼓吹恢復各種「傳統美德」加以抗衡。在此一時期，除高中公民教育仍得勉強繼續既有關於人權教育學習之外，多呈現停滯的狀態。<sup>5</sup>

對教育現場而言，嚴重的政治對峙，終於引爆了2015年-2016年間震動社會與教育界的「課綱微調」以及「反對課綱微調」兩股勢力的對決，而這樣的對決，在外部的前期發展，則是香港的「反送中」運動，以及台灣以青年人為主，通稱為「太陽花學運」的抗爭風潮。連續重大衝突事件，使得國內的人權法治教育向下紮根，益發感覺迫切。

但另一方面，在人權教育的上游，台灣人權體制的建構，則出現了意想不到的正面發展。執政的國民黨（2009年4月）吸納了原來民進黨於立法院提出的人權治國的倡議，於立法院通過有重大意義的《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（簡稱《兩公約施行法》），透過立法宣告：這兩部核心的聯合國人權公約將具有國內法律效力。

執政黨政府原來的打算是創造台灣走向國際社會、聯合國人權體制的機會，而當時民間社運的人權推動者卻掌握到這個重大契機，四十多個草根人權團體，有律師、學者專家、倡議人士進行快速的行動串連，於2009年12月10日國際人權日，快速組成「兩公約施行監督聯盟」，作為監督、促使政府真正將人權施政落實的民間壓力者。隨後，立法院兩黨又陸續比照「兩公約」的作法，將《消除對婦女一切形式歧視國際公約》、《兒童權利公約》、《身心障礙者權利公約》內國法化，訂定對應的《施行法》，而原來的監督聯盟也進一步改組為今之「人權公約施行監督聯盟」，定期提出與官方平行的「國家人權報告」。

陳水扁的「人權立國」，最後卻在馬英九執政時期意外底獲得部分成果，強大的公民社會建立了「民間監督自主且官民協力」的台灣特色的人權體制，並且為後來獨立於傳統「三權分立」國家權力體系之外的，法制的「國家人權委員會」（2020年8月揭牌）指引鋪路。

#### 四、繼續前行、人權教育校園體制化（2017至現在）

2017年台灣進入第三次政黨輪替，民進黨再度執政，人權議題因為前述國際公約的國內法化，以及處理後威權時帶的「真相、和解與正義」的需要（「轉型正義」的核心問題），在吵嚷、爭議生中再度向前推進。新政府掌握了政治上的優勢，立法與行政部門有更加的協調性，終於開展了新局面。

相較於以往，人權教育的推動出現三個過去沒有的有利條件<sup>6</sup>：第一是因應國際人權公約內國法施行的必要，同時為符合「巴黎原則」，國家除須成立獨立的國家人權機構，亦須依照「聯合國人權教育和培訓宣言」加大推廣「人權教育」的制度力道。因此，不只是教育部，還有文化部（國家人權博物館）、法務部、衛生福利部、內政部、國防部、經濟部、國發會等中央層級機構，都需要行動起來，自我檢視，對於各級政府人員，社會大眾、教師、學生全面提供廣泛而多元的人權增能培力、投入資源以更新的教材與教法。分工合作提出定期的「國家報告」提供國際人權專家進行客觀審議。

第二是面對世界局勢，台灣沒有其他選擇，必須更堅韌追求民主，抵抗強權。台灣具有主權意涵的民主發展，雖然仍有諸多問題待解決，但「民主、法治、人權」三大理念，不但制度面、價值面都互為表裡，而且與國家憲法主權存在密不可分的連結，這是任何政治勢力都不可能無視或否定的事實。是以，雖然當前人民生活在一起，還是有很多不和諧、不信任，也還是存在歧視、或不平等的問題，但現今台灣在面對全球關連問題，地緣政治角力，中國外部壓力以及內部衝突的同時，除了更加堅毅、更深化「民主、法治、人權」素養的培力，以正義、尊嚴與和平為未來理想，更促進內部團結，更加強與國際社會的連結，抵抗極權專制、威權統治的恫嚇與誘惑之外，恐別無他法。

第三是「108課綱」（2018公告）所標舉的教改理想，對於先行的人權教育經驗累積，正好提供了一次大充電的可能。新的國民基本課程綱要，不但在各階段都更加強了人權的學習內容與表現，強調與日常生活結合，應以學習者為本位，培養終身學習的素養能力等。同時因此而擴大了多元選修課程，增加鼓勵跨科合作、問題導向、探究與實作等課程的空間。

整體而言，人權教育的重要性比以往更突顯，也相對更容易進行跨科別、跨領域實施。同時，為協助解決師資增能以及教材不足的問題，經過長期醞釀，教育部陸續成立了「原住民族課程發展協作中心」、「性別平等教育資源中心」、「人權教育資源中心」、「身心障礙教育資源中心」、並推動執行「兒童權利公約教育人員培力計畫」，

並搭配運作成熟的「人權教育中央與縣市輔導團」，共同作為師資培力與教材的基地，資源的到位，或可補充以往推廣力道不足，導致人權教育有「點」但無「面」的問題。

此外，校園管理的轉變，基於落實「兒童權利公約」的宗旨，應尊重學生為人權的主體，學生不再是被管教、接受輔導的被動個體，學校並有「免受歧視權利、兒少最佳利益、生存及發展權利、社會參與權利」等四大原則需要落實於校園生活。重要的議題舉例如：學生應享有充分的休息、遊戲時間、意見被聆聽、隱私受保護、尊嚴等基本權利等等。相關改變的重大意義在於，人權教育將不僅僅是關於理念、知識、公約內容等課堂知識學習，而是將校園直接作為人權實踐的場所；校園治理、師生關係及學生權利，皆因此有再調整磨合的挑戰。我們可以說，整個學校都將是人權教育學習與實踐的場所，人權即將不再限於是學生學習的特殊課程，也不僅僅限於「融入或不融入」的誘因問題，而是環繞於民主、人權，校園全體師生間是否能訂定、共同遵守的日常約定。

## 參、展望未來

人權不是天下掉下來的，就和民主、法治一樣，都不是憑空出現的。而且，已經得到的也可能失去，進步的也可能被收回，近百年來台灣的政治社會發展，教育現場的變革，都不缺少「逆流」的例證，而人權教育的紮根與推進，建築在先前成功經驗與失敗經驗恐一樣多。眼前最重要的挑戰，首要是讓人權議題與青少年、兒童的學校日常生活有更好的結合，人權教育不僅僅是知識的學習，更是日常的實踐。如何讓學生在學校生活中學習到人權知識以及體驗、參與民主的校園治理，例如有關輔導辦法、獎懲辦法的修訂，以及校務參與、學生自治政府的程序問題還是實質問題，這都是重要的重建工程，而特殊教育需求學生的融入校園生活，更刻不容緩。其次，學校並不獨立於家庭與社區，或者社會與國家，或者，更廣泛來說，人類與世界，校園的人權教育行動，固然可以從小範圍的日常深化，但是不能停留於此，也無法僅僅侷限於小的校園社會。學生終於會走出校園、走入社區、社會，面對世界，提升學生人權的視野與擴大其關懷對象，這是最大的挑戰。回顧以往，我們只能戰戰兢兢地前瞻向前，認識過去，堅定向前進。

### 【註釋】

1. 此一觀點為作者綜合閱讀蘇慶軒，〈威權憲制—解釋蔣介石三連任總統的決策過程與國民黨威權政體的制度化〉，《台灣民主季刊》，第17卷第3期，2020年，頁51-100；以及許哲璋，《從公民身份到倫理身份：台灣1960年代學校公民教育的轉變及其起因》（台北：台大政治學研究所碩士論文，2022年）兩篇論文之後，所得到的見解。
2. 以下分期敘事為作者原創，曾以“The Institutionalization of Human Rights Education and



its Challenges in Taiwan,”為題,發表於 The 2021 International Conference of Human Rights Development, Taipei, Taiwan. Nov.24, 2021。相關內容資料整理自李仰桓、黃默主編,《台灣人權教育二十年》(台北:五南出版社,2021年);魏千峰,2008,〈解嚴後台灣人權之發展及其限制—兼比較亞洲人權〉,《思與言》,第46卷第4期,2008年,頁1-103;以及但昭偉等,2018〈台灣人權教育20年座談會〉,《台灣人權學刊》,第4卷第3期,2018年,頁85-113。

3. 林佳範,〈人權教育輔導團的運作與發展〉,《台灣人權學刊》,第4卷第3期,2018年,頁96-102。
4. 同上。
5. 有關高中生參與反課綱微調運動,參考周馥儀主編,《記憶的戰爭—反「微調課綱」紀實》(台北:允晨,2017年)。
6. 以下三個條件的觀點,原始出自於張茂桂,〈導論—大江東流擋不住〉,張茂桂主編,《播下人權種子、實踐希望未來》(台北:教育部國民及學前教育署出版,2021年),頁13-26。◆